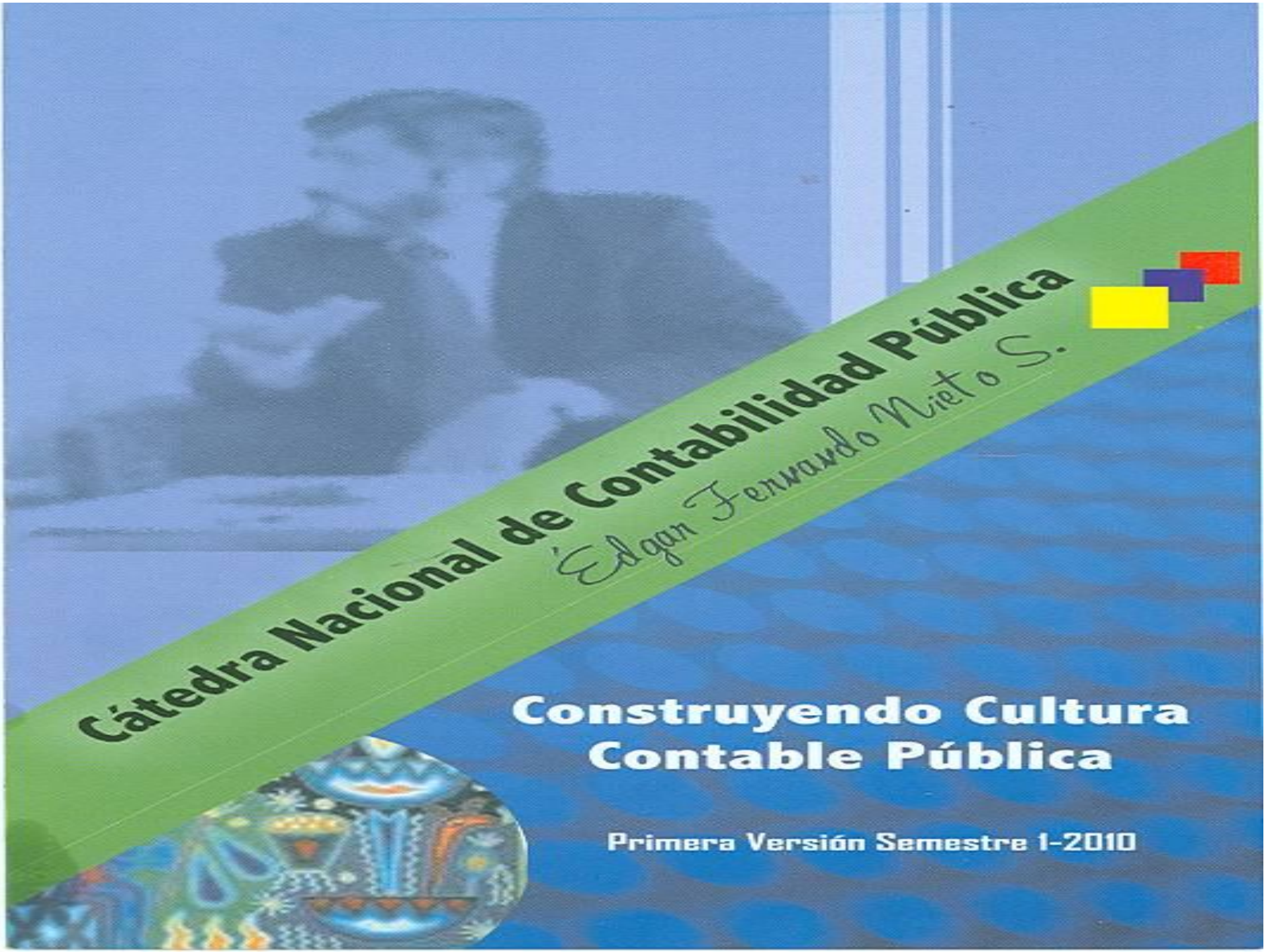
CONTADURÍA
GENERAL DE LA NACIÓN

"CUENTAS CLARAS, ESTADO TRANSPARENTE"


Cátedra Nacional de Contabilidad Pública
Edgar Fernando Nieto S.
Construyendo Cultura Contable Pública
Primera Versión Semestre 1-2010

FUNDAMENTOS LEGALES Y PRESUPUESTALES DEL ESTADO

ALCANCE:

El propósito es presentar un bosquejo general respecto de la estructura del Estado y del Sistema Presupuestal Colombiano.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS:

Legislación Colombiana

Texto: Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Texto: Hacienda Pública. Restrepo, Juan Camilo.

Texto: La Gestión del Presupuesto Público Colombiano. Morales Domínguez David Fernando

Apuntes personales

ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

FINES ESENCIALES:

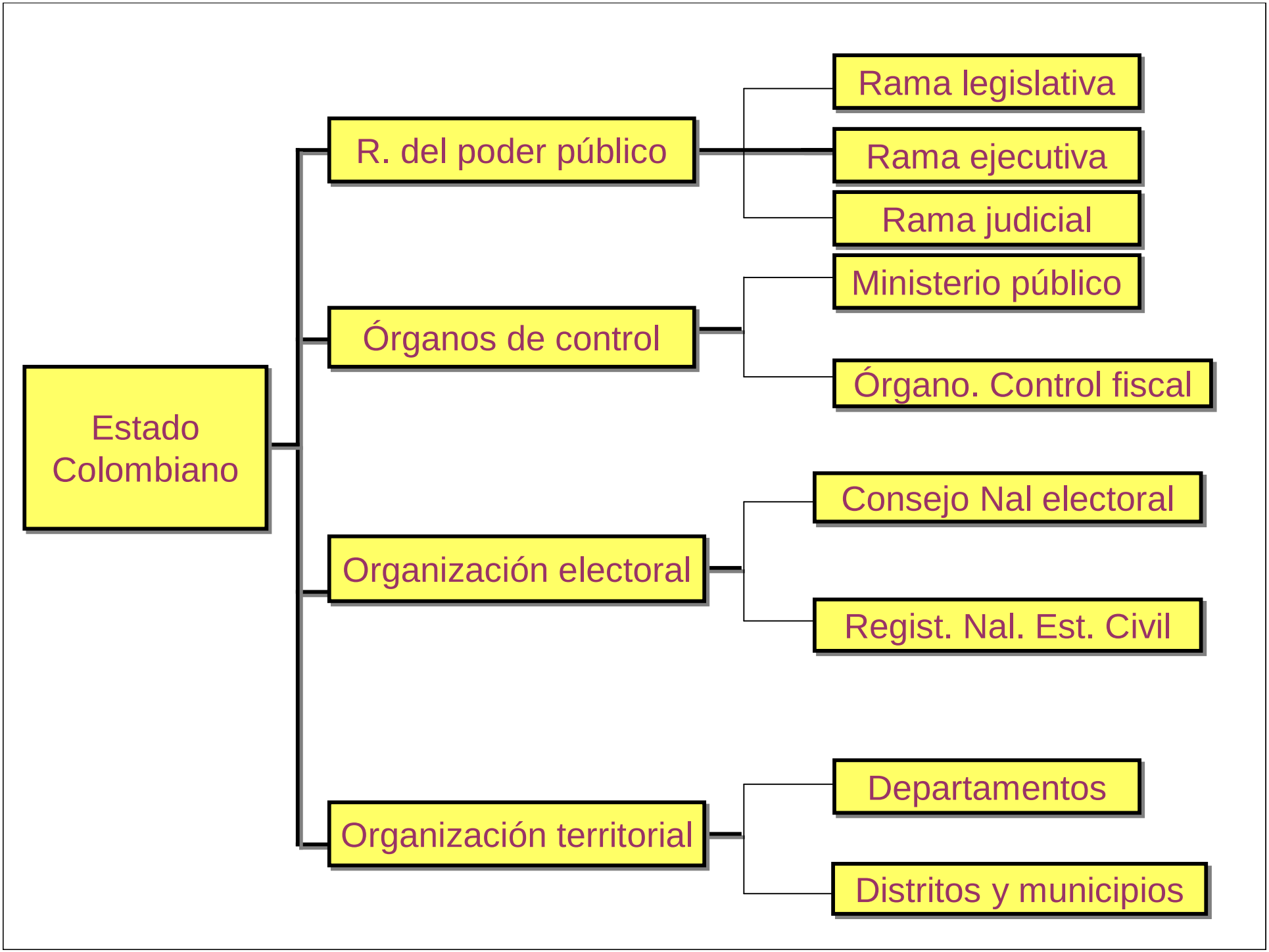
(Artículo 2o de la CP)

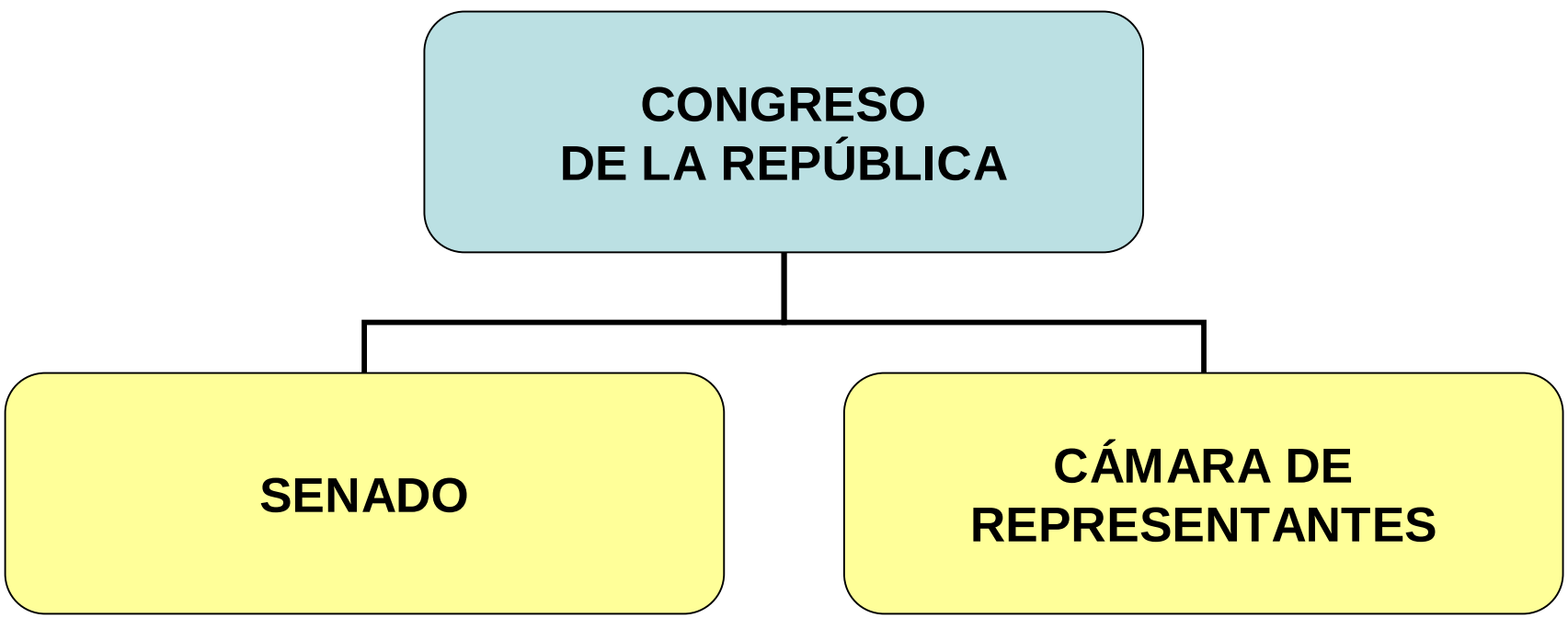
- Servir a la comunidad
- Promover la prosperidad general
- Garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales
- Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación
- Defender la Independencia Nacional
- Mantener la integridad territorial
- Asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo

CONTEXTO NORMATIVO DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO

Artículos 113 a 121 de la Constitución Política de Colombia

Capítulo X de Ley 489 de 1998 Estructura y organización de la Administración Pública


Estado Colombiano
R. del poder público
Rama legislativa
Rama ejecutiva
Rama judicial
Órganos de control
Ministerio público
Órgano. Control fiscal
Organización electoral
Consejo Nal electoral
Regist. Nal. Est. Civil
Organización territorial
Departamentos
Distritos y municipios


CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
SENADO
CÁMARA DE
REPRESENTANTES

ORGANIGRAMA RAMA EJECUTIVA

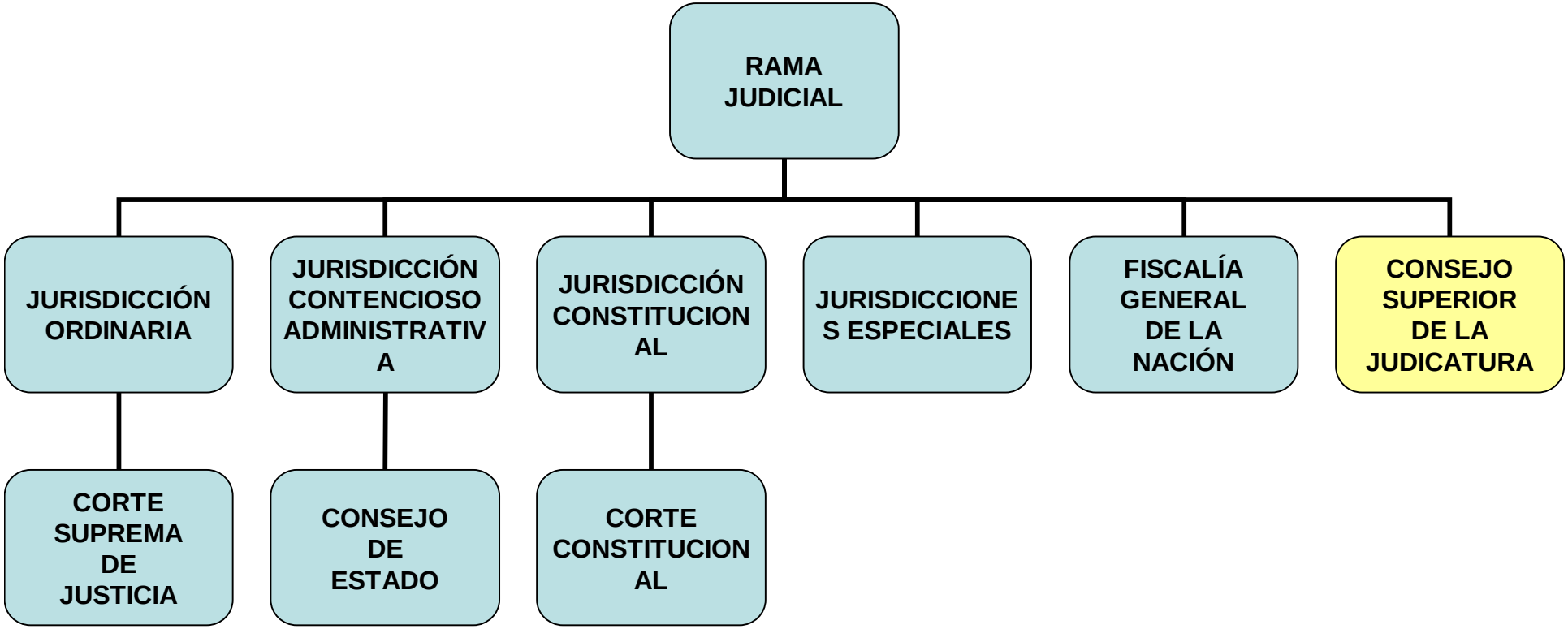
ADMINISTRACIÓN NACIONAL

- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
- VICEPRESIDENTE
- MINISTERIOS
  - SUPERINTEND.
  - ESTAPUBLICOS
  - UN. ADM. ESPECIALES.
- DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS
- ESTAPUBLICOS
- EMPRESAS. IND. Y COMERC.
- SOC. ECONOMIA MIXTA

ORGANISMOS PRINCIPALES

ORGANISMOS ADSCRITOS

ORGANISMOS VINCULADOS


RAMA JUDICIAL
JURISDICCIÓN ORDINARIA
JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA
JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL
JURISDICCIONES ESPECIALES
FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CONSEJO DE ESTADO
CORTE CONSTITUCIONAL

DE LAS MODALIDADES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

Desconcentración Administrativa. Radicación de competencias y funciones en dependencias fuera de la sede principal del organismo. Se conservan potestades y deberes Jefes organismos superiores.

Descentralización Administrativa. Distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, donde: La prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación.

Delegación. Transferencia del ejercicio de funciones que hacen las autoridades administrativas a sus colaboradores u otras autoridades, mediante acto de delegación.

SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO

ORIGEN CONSTITUCIONAL

TITULO XII
DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA.

CAPITULO 1.
- DE LAS DISPOSICIONES GENERALES: Arts. 332 al 338

CAPITULO 2.
- DE LOS PLANES DE DESARROLLO: Arts. 339 al 344

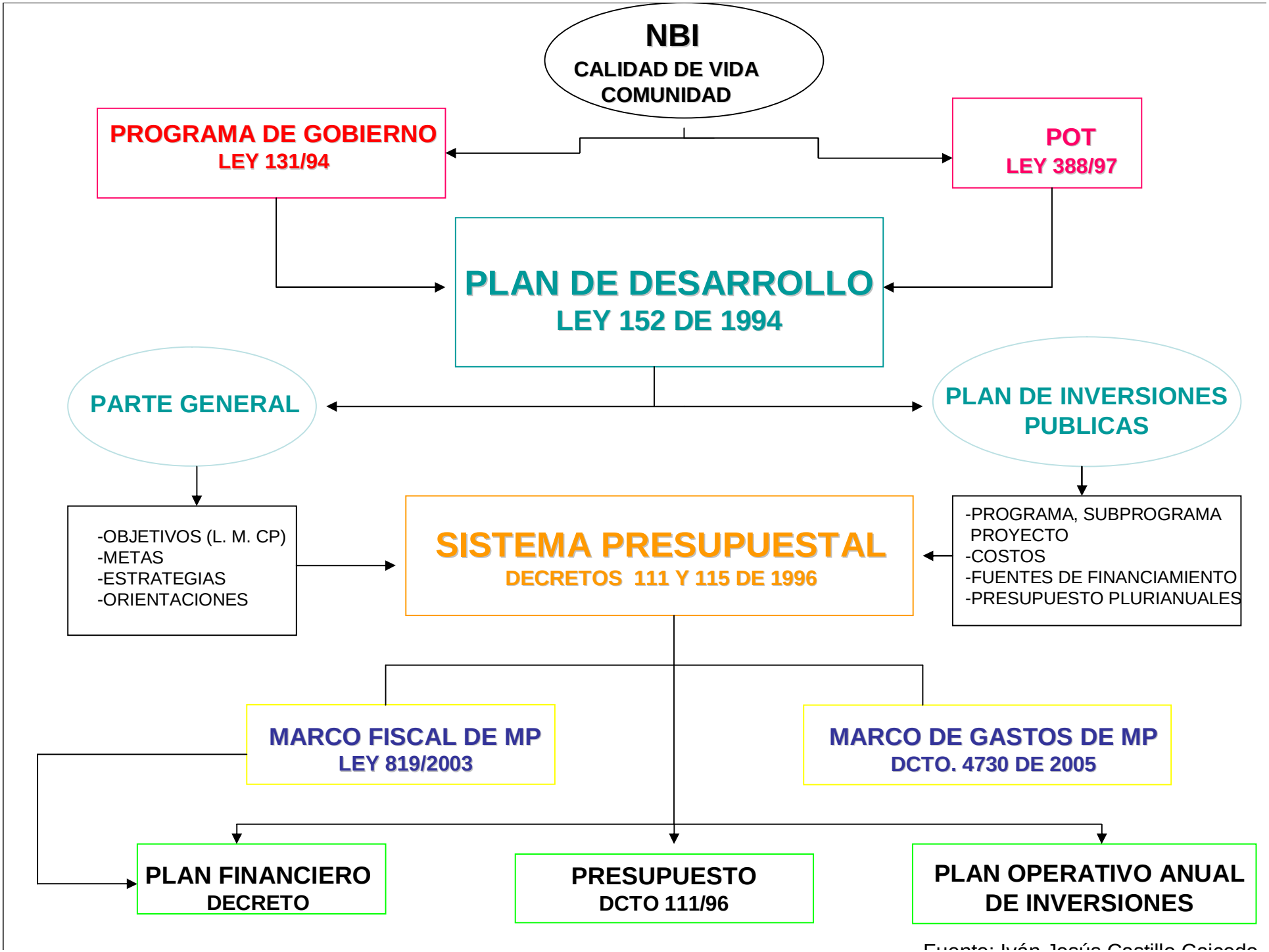
CAPITULO 3.
- DEL PRESUPUESTO: Arts. 345 al 355

CAPITULO 4.
- DE LA DISTRIBUCION DE RECURSOS Y DE LAS COMPETENCIAS. Arts. 356 al 364.

PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. (Art. 338)

En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. (Art. 345)



Fuente: Iván Jesús Castillo Caicedo

NORMATIVIDAD APLICABLE AL SISTEMA PRESUPUESTAL

LEYES:

- **38 DE 1989**
- **179 DE 1994**
- **225 DE 1995**
- **617 DE 2000**
- **819 DE 2003**

DECRETOS

111 DE 1996	**568 DE 1996**
115 DE 1996	**630 DE 1996**
4730 DE 2005	**1957 DE 2007**

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO

ES LA NORMA LEGAL (LEY - DECRETO) QUE CONTIENE LA REGULACION EN MATERIA PRESUPUESTAL APLICABLES A LAS DISTINTAS ETAPAS DEL PRESUPUESTO: PROGRAMACION, ELABORACION, PRESENTACION, APROBACION, MODIFICACIONES, EJECUCION Y CONTROL DEL PRESUPUESTO.

EL SISTEMA PRESUPUESTAL

COMPONENTES DEL RÉGIMEN PRESUPUESTAL PÚBLICO:

Económico financiero: Evalúa impacto del gasto público en la economía. Conformado: P.F., MFMP, y el MGMP

Priorización de gastos: Definen gastos a ejecutar en cada vigencia fiscal, de acuerdo con los lineamientos del PND. Lo conforma el POAI

Asignación de recursos: A las entidades por conceptos de gastos, de acuerdo con prioridades, para el desarrollo de sus funciones en la vigencia fiscal. Corresponde a la Ley anual sobre el Presupuesto General de la Nación

EL SISTEMA PRESUPUESTAL

OBJETIVOS:

- Asignación recursos: En función de: Disponibilidades de ingresos y Prioridades del gasto

- Equilibrio entre ingresos y gastos públicos: En pro de la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

- La utilización eficiente de los recursos: A partir de un contexto de transparencia. (Art. 2º Dcto. 4730/05)

EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO – MFMP

Generalidades:

Considera variables fiscales, financieras y económicas para proyectar la situación macroeconómica en que se desenvolverá la ejecución del presupuesto público.

Posibilita observar los efectos que tal ejecución tendrá en la economía

Prerrequisito para discusión y aprobación de la Ley Anual de Presupuesto.

Propósito: Ilustrar a las Comisiones Económicas sobre el panorama fiscal y económico del país.

Plazo presentación al Congreso: 15 de junio de cada año

EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO – MFMP

Conformado por:

- El Plan Financiero
- Un Programa Macroeconómico Plurianual
- Metas de superávit primario para 10 vigencias fiscales
- Nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad
- Informe resultados macroeconómicos y fiscales vigencia fiscal anterior.
- Evaluación principales actividades cuasifiscales ejecutadas en el sector público
- Una estimación costo fiscal exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes.
- Estudio costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia anterior.
- Relación pasivos contingentes que pudieran afectar situación financiera
- Indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control.

EL MARCO DE GASTOS DE MEDIANO PLAZO - MGMP

Generalidades:

Herramienta presupuestal que define topes de gastos por sectores estatales, en función de: Prioridades políticas del gobierno y Límites fiscales definidos en el MFMP.

Los Ministerios, rectores de la política sectorial del estado, determinan tope de gastos por entidad de cada sector, para atender sus funciones y las acciones señaladas en el PND.

Lo prepara el Ministerio de Hacienda – DGPPN y el DNP y lo aprueba el Consejo de Ministros

EL MARCO DE GASTOS DE MEDIANO PLAZO - MGMP

Componentes:

- Gastos autorizados por leyes preexistentes
- Apropiación compromisos por autorizaciones vigencias futuras
- Apropiación gastos necesarios para atender la deuda pública
- Las proyecciones de las prioridades de gastos deben cubrir 4 años.
- Los costos mínimos de operación de cada entidad
- Los proyectos de inversión del POAI
- Gastos adicionales para cumplir con el PND
- Topes fiscales establecidos en el MFMP
- Gastos y proyectos de inversión que no podrán ser financiados
- Resultados obtenidos por cada sector en la vigencia anterior.

EL PLAN FINANCIERO:

Generalidades:

Define las metas máximas de pagos que efectuará el sector público en el año fiscal y sirve de base para elaboración del PAC.

Lo elabora la DGPPN y el DNP. Se presenta a consideración del CONFIS para aprobación, antes de la presentación del proyecto de presupuesto.

Instrumento de planeación y gestión financiera del sector público, que considera en el mediano plazo:

- El recaudo efectivo de los ingresos corrientes
- Los gastos corrientes efectivamente pagados
- Las posibilidades de financiación de los gastos del Gobierno Nal, de entidades descentralizadas Nales no financieras, de las entidades territoriales y sus descentralizadas, y de las cuentas sectoriales significativas. (BALANCE FISCAL DEL ESTADO)

EL PLAN FINANCIERO:

Considera lo siguiente:

- El superávit o déficit corriente (IC – PC)
- Monto a financiar con recursos del mercado financiero
- Recursos netos del crédito interno y externo (Desembolsos – Amortizaciones)
- Variación de caja o la utilización de los excedentes de liquidez.
- Variaciones de la deuda flotante, es decir, las cuentas por pagar constituidas entre el año anterior y el actual.
- Determina el ahorro de la economía que utilizará el Estado para el déficit, o el generado para utilización de los actores económicos

EL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES - POAI:

Generalidades:

Instrumento de planeación que guarda concordancia con el PNI, el MFMP y el MGMP. Sirve para priorizar por región y departamento los gastos de inversión que se deban desarrollar en una vigencia fiscal. Señala los proyectos a incorporar en el Presupuesto, clasificados por sectores, órganos y programas.

Lo prepara el DNP (Admor. Bco. de Proyectos Nales) en coordinación con la DGPPN antes del 15 de julio lo presentan al CONPES para aprobación. Discutido y concertado a través de comités sectoriales con cada Ministerio.

Banco de Proyectos: Sistema de registro, almacenamiento e inventario de proyectos de inversión evaluados social, técnica, económica y financieramente con concepto de viabilidad, por ser concordantes con el PND.

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN – PGN

Definición

Instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programan y registran el gasto público y su forma de financiación y se establecen reglas para su ejecución.

Es el instrumento financiero por medio del cual el Gobierno ejecuta los planes y programas de desarrollo económico y social.

PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

- Planificación. Concordancia del PGN con PND – PNI – PF – POAI. Eje del sistema presupuestal. (Planeación adtiva. institucional).
- Anualidad. Año Fiscal Ene. 1 – Dic. 31 – Caducidad saldos de apropiación no comprometidos.
- Universalidad. Para realizar cualquier gasto, éste debe estar presupuestado. (Existencia de apropiación con saldo disponible)
- Unidad de Caja. Con recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago de las apropiaciones del PGN (caja común, excepto rentas destinación específica).
- Programación Integral. Cobertura simultánea de gastos de inversión y de funcionamiento en todo programa presupuestal (proyectos de inversión).
- Especialización. Apropiaciones acorde con objeto y funciones de cada organismo.

PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

- Inembargabilidad. Las rentas del PGN son inembargables, así como los bienes y derechos de los órganos que conforman.
- Coherencia Macroeconómica. El presupuesto compatible con metas macroeconómicas (inflación, devaluación, crecimiento, tasas de interés, empleo, etc) del Gobierno y Banrepública.
- Homeóstasis Presupuestal. Congruencia entre crecimiento real del Ppto de rentas y desarrollo normal de la economía.

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - PGN

Componentes:

1. El presupuesto de rentas: Estimación de los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante el año fiscal, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos.

2. El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones: Incluye apropiaciones para las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Jurisdiccional, el Ministerio Público, la CGR, la RNEC y los establecimientos públicos nacionales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión.

3. Disposiciones generales: Corresponden a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto, las cuales rigen únicamente para el año fiscal para el cual se expiden.

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - PGN

Presupuesto de Rentas:

- *Los ingresos corrientes*: Tributarios (impuestos directos e indirectos) y No tributarios (Vta B. y S., Operaciones Comerciales, Aportes Patronales, Tasas y multas)

- *Las contribuciones parafiscales*. Gravámenes que afectan un Sector Social o Económico específico, y se utilizan para beneficio del propio sector.

- *Los Fondos Especiales*. Ingresos creados por ley para la prestación de un servicio público específico, así como aquellos destinados a fondos sin personería jurídica.

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - PGN

Presupuesto de Rentas:

- *Los Recursos de Capital*. Recursos del Crédito (Interno y Externo), Recursos del Balance (Venta de activos,, Cancelación de reservas, Recuperación de cartera) Rendimientos Fcieros, Diferencial cambiario, Excedentes Fcieros, Utilidades Bco República, Utilidades Empresas Societ., Donaciones.

- *Los ingresos de los Estapúblicos.* Rentas propias (Ingresos corrientes derivados de sus actividades) y los Recursos de Capital.

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones:

Generalidades:

Contiene los montos máximos de gasto o apropiaciones destinadas durante la vigencia fiscal a las Ramas Legislativa, Judicial y Ejecutiva, organismos de control y la Organización Electoral. Se incluyen partidas para saldar el déficit y atender el Gasto Público Social.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

La apropiación: Son cupos máximos de gasto que se asignan a las entidades para que desarrollen sus funciones, que permiten adquirir obligaciones que finalmente conducen al pago.

Compromisos en exceso de las apropiaciones constituyen un hecho cumplido, sancionable.

Estados de la apropiación:

1. Disponible: Asignación no utilizada y disponible para iniciar el proceso contractual.

2. Reservada para compromiso: Con CDP se reserva del saldo disponible, las cuantías para comprometer y ejecutar gastos.

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

Estados de la apropiación:

3. Comprometida: Mediante el REGISTRO PRESUPUESTAL se respaldan actuaciones administrativas a través del cual se realiza un gasto, de forma tal que al cumplirse lo pactado, exista respaldo presupuestal para hacer el pago.

4. Obligada: En el momento que el proveedor entrega el bien o el servicio y surgen obligación con el tercero.

5. Pagada: Corresponde a la apropiación que ha cumplido su cometido legal, pues ha desarrollado un gasto el cual fue pagado por el Estado en cumplimiento de sus funciones.

PROCESO DE AFECTACIÓN PRESUPUESTAL

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

Clasificación:

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

- Gastos de personal
- Gastos generales
- Transferencias corrientes
- Transferencias de capital
- Gastos de comercialización y producción

SERVICIO DE LA DEUDA

- Servicio de la deuda pública interna
- Servicio de la deuda pública externa

GASTOS DE INVERSIÓN

- Programas de inversión

COMPOSICION DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

PRESUPUESTO DE RENTAS → **INGRESOS**

- CORRIENTES
- RECURSOS DE CAPITAL
- FONDOS ESPECIALES
- CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
- INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS
  - INGRESOS PROPIOS
  - RECURSOS DE CAPITAL

LEY DE APROPIACIONES → **GASTOS**

- GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
- SERVICIO DE LA DEUDA
- INVERSION
  - PROGRAMAS
  - SUBPROGRAMAS
- ANEXO DEL GASTO PUBLICO POR FUNCIONAMIENTO, DEUDA, INVERSION Y GASTO SOCIAL

DISPOSICIONES GENERALES

EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

EL CICLO PRESUPUESTAL

Programación del Proyecto de Presupuesto

Presentación del Proyecto al Congreso de la República

Estudio del Proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República

Liquidación del Presupuesto General de la Nación

Ejecución del Presupuesto

Seguimiento y Evaluación

EL CICLO PRESUPUESTAL

Programación: Las entidades manifiestan necesidades de recursos a la autoridad presupuestal a través de anteproyectos, de conformidad con parámetros establecidos, se discuten en comités sectoriales, para conformar cifras definitivas. Culmina con la presentación al Congreso del proyecto de presupuesto por el Gobierno, con mensaje presidencial.

Trámite y Aprobación. El Gobierno justifica ante el Congreso el proyecto de presupuesto para su aprobación, modificación o desaprobación. Culmina con la decisión del Congreso.

EL CICLO PRESUPUESTAL

Liquidación. El Gobierno mediante decreto liquida el presupuesto aprobado por el Congreso, para señalar a nivel detallado las rentas a recaudar y los gastos a realizar.

Gestión o ejecución: Las entidades asumen compromisos, generan obligaciones y efectúan pagos por la adquisición de los bienes y servicios para el desarrollo de sus funciones. Se realizan adiciones, traslados entre rubros, reducciones, aplazamientos. Recaudan sus rentas, recursos de capital. Realizan devoluciones, anulaciones.

EL CICLO PRESUPUESTAL

Seguimiento y evaluación: Momento en que las entidades, la DGPPN y el DNP, evalúan los resultados de la gestión, con el fin de alimentar el nuevo ciclo de programación.

Se hace seguimiento financiero y presupuestal, se verifica el alcance de las metas y los objetivos, se evalúan las razones del éxito o fracaso de la gestión para establecer correctivos a incorporar en el nuevo ciclo presupuestal.

TRÁMITE LEGISLATIVO

Presentación: Dentro de los 10 primeros días de cada legislatura (Legislatura inicia: 20 de julio)

Devolución (En caso de no ajustarse al E.O.P): Antes de Agosto 15 de cada año

Presentación con enmiendas: Antes de Agosto 30 de cada año

Aprobación monto definitivo Presupuesto de gastos: Antes del 15 de Septiembre de cada año.

Aprobación por las Comisiones: Antes del 25 de Septiembre de cada año.

TRÁMITE LEGISLATIVO

Iniciación de discusiones plenarias: 1 de Octubre de cada año.

Plazo para expedición: Media noche del 20 de Octubre.

Sanción presidencial.

Si no se expide oportunamente: Rige proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo hasta modificaciones aprobadas en primer debate.

Repetición del Presupuesto: Expedición Decreto antes de Diciembre 10, en caso de no haber sido presentado el proyecto dentro de los primeros 10 días de sesiones ordinarias.

EL CICLO PRESUPUESTAL

SITUACIONES DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Modificaciones: Adiciones, reducciones, traslados, aplazamientos, ajustes.

Evaluación de la ejecución presupuestal: Reservas presupuestales, Cuentas por pagar, Resultado de ejecución (Déficit, Superávit).

Vigencias Futuras: Ordinarias y excepcionales.

Vigencias expiradas. Acreencias asumidas actualmente, por no pago en años anteriores.